

VII. MAGYAR FÖLDRAJZI KONFERENCIA KIADVÁNYA

2014 Miskolc

**Kiadó: Miskolci Egyetem
Földrajz – Geoinformatika Intézet**



Szerkesztette:

Kőrödi Tibor

Sansumné Molnár Judit

Siskáné Szilasi Beáta

Dobos Endre

ISBN 978-963-358-063-9

A VÁROSI TÁRSADALMI SOKSZÍNŰSÉG MINT ERŐFORRÁS – MAGYARORSZÁGI SZAKPOLITIKÁK ELEMZÉSE BUDAPEST PÉLDÁJÁN³²

BEVEZETÉS

A városi települések jellegüknél fogva igen komplex térképződmények. Különösen igaz ez a több százezer vagy millió lakosú nagyvárosokra, mint amilyenekre a jelen tanulmány is koncentrál. Ezek a települések ugyanis a népesség, a különböző területhasználati formák, gazdasági tevékenységek és a tőke elsődleges akkumulációs színterei (Harvey 1973; Clark 2005; Knox és Pinch 2010). Nem véletlen, hogy a társadalmi diverzitás napjainkra kulcstémává vált a nemzetközi városkutatásban és –tervezésben (Kirtton és Greene, 2000; Milroy és Wallace 2002; Fainstein 2005; Reeves 2005). A diverzitás egyes dimenziói negatív jelenséggé válhatnak (pl. lakóhelyi szegregáció), és az egyenlőtlenségek vizsgálata napjainkban is a városkutatás egyik meghatározó ága. Mindazonáltal az utóbbi időben egyre többen hívják fel a figyelmet az Európai Unió várospolitikájában is a sokszínűség olyan pozitív aspektusaira, amelyek számottevően hozzájárulhatnak egy urbánus terület fejlődéséhez (pl. European Union 2011).

Magyarország legfőbb társadalmi-gazdasági központjaként és kelet-közép-európai regionális centrumként Budapest számos tekintetben igen változatos társadalmi összetétellel rendelkezik, amely sokszínűségéhez jelentősen hozzájárultak az utóbbi két évtized meghatározó folyamatai (pl. a rendszerváltozás utáni migrációs trendek, a kapitalista fejlődés nyomán növekvő társadalmi-térbeli egyenlőtlenségek). Bár a különbségek bizonyos típusai (pl. etnikai összetétel, lakáspiaci viszonyok) a rendszerváltozástól kezdve igen jól dokumentáltak, arra vonatkozóan viszonylag kevés információval rendelkezünk, hogy a társadalmi csoportok egymás közötti keveredése és belső sokszínűsége milyen kedvező hatást gyakorolhat a főváros és egyes városrészeinek fejlődésére.

A fentebb felsorolt tényezők közül kiindulva a jelen dolgozattal két fő célt kívánunk elérni. Az első az, hogy felhívjuk a magyarországi várospolitikát formáló szereplők figyelmét a társadalmi diverzitás erőforrásként való hasznosításának lehetőségére. Reményeink szerint kutatásunk eredményeinek disszeminációjával sikerül érdeklődést generálnunk a téma iránt, amely a jövőben hangsúlyosabban jelenik majd meg a hazai várospolitikában. A második célkitűzésünk, hogy egy rövid áttekintést adjunk a diverzitáshoz fűződő fővárosi szintű szakpolitikai elképzelésekről. Ez utóbbi célkitűzést két kutatási kérdés megválaszolásával szándékozunk teljesíteni. (1) Miként értelmezik a kormányzati és nem-kormányzati szereplők a társadalmi diverzitás fogalmát? (2) A diverzitás jelenségének főként mely dimenzióira koncentrálnak az említett szereplők a munkájuk során?

²⁸ **Fabula Szabolcs:** Szegedi Tudományegyetem, Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék

E-mail: Fabula.Szabolcs@geo.u-szeged.hu

²⁹ **Horváth Dániel:** RÉV8 Zrt., Budapest

E-mail: horvath-daniel@rev8.hu

³⁰ **Kovács Zoltán:** Szegedi Tudományegyetem, Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék

E-mail: zkovacs@iif.hu

³¹ **Boros Lajos:** Szegedi Tudományegyetem, Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék

E-mail: borosl@geo.u-szeged.hu

³² A kutatás a DIVERCITIES – „Governing Urban Diversity: Creating Social Cohesion, Social Mobility and Economic Performance in Today's Hyper-diversified Cities” (EU 7th Framework Programme; Grant agreement: 319970) projekt keretében valósult meg.

A jelen értekezést három nagyobb szerkezeti egységre oszthatjuk. A bevezető gondolatok után a tanulmány koncepcionális hátterét, vagyis a kutatás során használt alapfogalmakat és az adatgyűjtéshez és –elemzéshez alkalmazott módszereket ismertetjük. A következő, fő szerkezeti egységben a fővárosi, diverzitással kapcsolatos szakpolitikák alapvető jellemzőit, valamint kormányzati és nem-kormányzati szereplők témához kapcsolódó elképzeléseit mutatjuk be. Végül, a cikk utolsó részében összefoglaljuk kutatásunk legfontosabb tanulságait.

A KUTATÁS KONCEPCIONÁLIS KERETE: ALAPFOGALMAK, VALAMINT AZ ADATGYŰJTÉS ÉS – FELDOLGOZÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZEREK

(1) A tanulmánynak ebben a részében először a kutatás központi fogalmának, azaz a társadalmi diverzitásnak a magyarázatára, illetve néhány értelmezési lehetőségére térünk ki. A *diverzitás* egy adott rendszer állapotának vagy minőségének leírására szolgáló kifejezés, amely feltételezi a rendszer alkotóelemeinek egymástól való különbözőségét bizonyos dimenziók alapján (Reeves 2005). A társadalom szempontjából ez a különbözőség az egyének és csoportok differenciálásában mutatkozik meg, olyan tengelyek mentén, mint például a nem, életkor, etnikai hovatartozás vagy a jövedelmi helyzet. Az ilyenfajta elkülönítésekkel szemben azonban releváns kritika, hogy figyelmen kívül hagyják aényt, miszerint egy személy egyszerre több csoportnak is tagja lehet, és hogy az egyes pozicionálások egymással kölcsönös összefüggésben meghatározzák az egyén materiális helyzetét és identitását. Ez a komplex állapot tehát több mint az egyes kategorizálások összessége (lásd az *interszekcionalitás* lényegét, pl. Crenshaw 1989; Yuval-Davis 2006).

Vertovec (2007) *szuper-diverzitás* koncepciója lényegében egyfajta válasz a társadalmi differenciálódás új folyamataira és korábban nem tapasztalt komplexitására. Ilyenformán egy közösség szuper-diverz jellege az adott közösséget formáló társadalmi folyamatok kölcsönös hatásainak eredménye. Vertovec a koncepcióját alapvetően brit kontextusra, főként az etnikai szerkezet tanulmányozása alapján alkotta meg, és az alábbi összetevőit különítette el: származási ország, migrációs csatornák, jogi státusz. Ezek egyrészt hatással vannak az egyének olyan tulajdonságaira, mint az etnikai hovatartozás, az anyanyelv, vagy éppen a munkaerő-piaci helyzet, másrészt összefüggésben állnak további tényezőkkel, így az egyének által mozgósítható társadalmi tőke nagyságával, a fizetett munkalehetőségekhez való hozzáférés mértékével, a lokalitással (pl. a tartózkodási hely társadalmi összetétele), valamint a hatóságok és a helyi lakosság reakcióival.

A *hiper-diverzitás* (Tasan-Kok et al. 2013) koncepció túlmutat az előzőeken és a népesség minden korábbinál nagyobb mértékű differenciálódásával számol. A társadalom egyre sokszínűbb, mind demográfiai, szocioökonómiai és etnikai szempontból, mind tagjainak életmódját, attitűdjeit és tevékenységeit tekintve. Következésképp a koncepció szerint a társadalom komplexebb és dinamikusabb, mint a szuper-diverz állapotban, nemcsak azért, mert több tényezőt vesz figyelembe, hanem azért is, mert az egyes tényezőknek lényegesen nagyobb mértékű együtthatását feltételezi. Emellett nagy hangsúlyt helyez a földrajzi aspektusra, ugyanis az egyéneket és csoportokat nem pusztán lakóhelyi környezetükben szemléli, hanem abban az aktivitási térben, amelyben élnek, dolgoznak és számos egyéb tevékenységet végeznek.

(2) A kutatás *módszereit* illetően a fővárosi szakpolitikák vizsgálata közben tereptávoliakat és terepközelieket egyaránt alkalmaztunk. Az első kategóriába olyan másodlagos források elemzését sorolhatjuk, mint például az országos és fővárosi szintű szakpolitikai tervdokumentumok és programok, fejlesztési stratégiák, valamint jogszabályok. A második kategóriába a különböző szintű kormányzati és nem-kormányzati szereplőkkel készített, félig strukturált mélyinterjúk tartoznak. A kutatás során 2013. augusztus 28. és 2014. február 4. között 19 főt szólaltattunk meg. Közülük hárman az országos szintű kormányzati adminisztráció munkatársaiként vettek részt a kutatásban, öt interjúpartner pedig a fővárosi

önkormányzat tagja volt, vagy szervezete révén közvetlenül részt vett a Budapest-szintű szakpolitikák kidolgozásában. Az interjúpartnerek közül 11 fő nem-kormányzati szereplő volt, akik többféle típusú szervezetet képviseltek. Közöttük egyaránt megtalálhatók hátrányos helyzetű személyeket támogató jótékonsági szervezetek, egy-egy társadalmi csoportot képviselő (pl. migránsügyi) egyesületek és kutatóintézetek tagjai (1. táblázat). Az interjúkról hangfelvételek és szó szerinti átiratok készültek.

A dokumentumok és interjúk elemzésével nyert adatokat két dimenzió mentén elemeztük. Egyrészt, fókuszuk alapján, Fincher és Iveson (2008), valamint Fainstein (2010) nyomán megkülönböztettünk (re)disztribúciót (pl. erőforrások elosztása a társadalom tagjai között, materiális egyenlőtlenségek kezelése), kulturális (f)elismerést (pl. különbözőségek elfogadása és bátorítása, diszkrimináció tilalma) és társadalmi interakciókat (pl. csoportok közötti érintkezés és információcsere) célzó szakpolitikákat. Másrészt, jellegük szerint elkülönítettünk csoport-alapú, területi-alapú és általános (átfogó) politikákat.

Interjúpartner	Beosztás	Szervezet
Kormányzati szereplők (országos szint)		
1	Helyettes államtitkár	
2	Főosztályvezető-helyettes	Emberi Erőforrások Minisztériuma
3	Tervező	Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal
Kormányzati szereplők (Budapest Főváros)		
4	Ellenzéki képviselő	Budapest Főváros Önkormányzata
5	Esélyegyenlőségi referens	Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala
6	Ügyvezető igazgató	REG-INFO Kft.
7	Építész, tanácsadó	Budapest VIII. ker. Önkormányzat
8	Munkatárs	Budapest Esély Nonprofit Kft.
Nem-kormányzati szereplők (fővárosi szint)		
9	Osztályvezető	Központi Statisztikai Hivatal
10	Projektasszisztens	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület
11	Ügyvezető igazgató	Magyar Urbanisztikai Tudásközpont Nonprofit Kft.
12	Tanácsadó, aktivista	Artemisszió Alapítvány, A város mindenkié csoport
13	Szakpolitikai szakértő	Habitat for Humanity International Hungary Nonprofit Kft.
14	Igazgató	Magyar Vöröskereszt Budapest Fővárosi Szervezete
15	Vezető tervező	Újirány Csoport
16	Humanitárius referens	Afrikai-magyar Egyesület
17	Elnök	Magyar-vietnami Baráti Társaság
18	Igazgató	Menedék Migránsokat Segítő Egyesület
19	Közgazdász, szociológus	Városkutatás Kft.

1. táblázat: Az interjúpartnerek listája

A TÁRSADALMI DIVERZITÁS MEGJELENÉSE AZ ORSZÁGOS ÉS FŐVÁROSI SZINTŰ SZAKPOLITIKÁKBAN

Az első kutatási kérdést illetően elmondható, hogy a magyar várospolitikában nincsen egy egységes, általánosan elfogadott koncepció a társadalmi diverzitás tartalmának meghatározására. Mindazonáltal a különböző szakpolitikai dokumentumokban a fogalmat sokféleképpen értelmezik, és a dokumentumok számos utalást tartalmaznak Budapest tradicionális sokszínűségére. Az említett dokumentumok sokszor a *környezeti* diverzitást helyezik előtérbe, a városi környezetnek pedig számos összetevője van, így beszélhetünk a természeti (lásd pl. biodiverzitás), a társadalmi, a kulturális, a gazdasági vagy az épített környezet különféle elemeiről. A *társadalmi* (szocioökonómiai vagy demográfiai) diverzitás állapota leggyakrabban az életkor, az etnikai hovatartozás, a jövedelmi helyzet és társadalmi státusz, a vallás, illetve az egészségi állapot szerint képzett csoportok együttélését jelenti egy adott városi térben. A *gazdasági* diverzitás leginkább a vállalkozások, munkalehetőségek, gazdasági szektorok, a gazdasági szereplők lehetőségeinek, illetve a turisztikai attrakcióknak a sokféleségére vonatkozik. A dokumentumok szintén viszonylag gyakran utalnak a budapesti lakáspiac, a magán- és közszolgáltatások, a városi funkciók és területhasználat, valamint az infrastrukturális feltételek (pl. szállítási módok, K+F) sokszínűségére. Végül, a kulturális diverzitás fogalma kevésbé jól meghatározott; többnyire az egyes etnikai csoportok kultúrájával, a kulturális gazdasággal és turizmussal kapcsolatosan említik.

Az interjúk alapján mind a kormányzati, mind a nem-kormányzati szereplők gondolkodásában meghatározó egy pozitív-negatív kettősség a diverzitás megítélésében. Míg az első megközelítés alapvetően a sokszínűségből származó társadalmi-gazdasági előnyökre koncentrál, addig az utóbbi a különböző csoportok érintkezéséből származó kedvezőtlen jelenségeket igyekszik kezelni. Az egyik interjúalanyunk szerint ez a két kategória élesen elhatárolható a szakpolitika-alkotásban:

„... a társadalmi sokszínűségnek az egyik része a nemzetközi folyamatokba való bekapcsolódásból való társadalmi sokszínűség tudna lenni, gazdasági sokszínűséggel kombinálva... és van egy társadalmilag hátrányos helyzetűekkel foglalkozó dimenziója is, a cigánykérdéstől a szegénykérdésen keresztül a menekültek befogadásának a kérdéséig. Tehát ha jól sejtem, akkor legalább ezt a két fő területét el lehet különíteni Budapest esetében a társadalmi sokszínűségnek (az egyik városkutatással foglalkozó civil szervezet képviselője, 2013.10.10).

A két megközelítés ugyanakkor nem azonos súllyal jelenik meg a szakpolitika-alkotásban. Ahogy a fentebb idézett interjúpartner folytatta:

„... azt gondolom, hogy [a fentebb említett két aspektusból] egyik sincs a helyén kezelve, tudatilag sem. A hátrányos helyzetűekkel való foglalkozás talán egy kicsit inkább...” Az, hogy a gazdaságot Budapestnek motiválni vagy stimulálni kellene, az szerintem a döntéshozók fejében egyelőre nincs igazán benne” (az egyik városkutatással foglalkozó civil szervezet képviselője, 2013.10.10).

A nem-kormányzati szereplők esetében hasonló jelenség figyelhető meg: a diverzitás pozitív-negatív bináris megközelítése, ugyanakkor sokféle értelmezése. Az utóbbi részben az említett szereplők sokféle hátterének köszönhető: míg egyes szervezetek a városi társadalom számos csoportját vizsgálják, mások jóval szűkebb körre specializálódtak (1. táblázat).

A diverzitáshoz kapcsolódó szakpolitikai célkitűzések és elképzelések tekintetében (második kérdés) megállapítható, hogy Budapesten a társadalmi sokféleség nem tartozik a fejlesztési prioritások közé. A Fincher és Iveson (2008), valamint Fainstein (2010) által javasolt

kategóriák közül Budapesten a legnagyobb hangsúly a *(re)disztributív* politikákon van. A pozitív-negatív kettősség alapján ezek egy része a városi sokszínűségben rejlő gazdasági lehetőségek kiaknázását célozza, míg másik nagy csoportjuk a társadalmi egyenlőtlenségekből eredő problémák kezelésére koncentrál. Az elsőt illetően több elemzett dokumentum is kiemeli a kulturális gazdaság, a kreatív ipar és a nemzetközi turizmus szerepét, mint olyan tevékenységeket, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a főváros társadalmi diverzitásához. Az Országos Területfejlesztési Konceptió (Országos Területfejlesztési Hivatal 2005) és a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (Magyarország Kormánya 2013) például célul tűzik ki Budapest nemzetközi versenyképességének erősítését, és a város kulturális örökségét, valamint a különböző identitásokat gazdasági értelemben vett erőforrásoknak tekintik. Budapest Hosszú Távú Városfejlesztési Konceptiója (Budapest Főváros Önkormányzat 2013) is kiemeli, hogy helyi társadalom sokszínűsége (pl. a gazdasági szereplőké) kulcsfontosságú a kreativitás és a város versenyképessége szempontjából. Ugyanakkor a nem-kormányzati interjúpartnerek közül többen úgy vélik, az önkormányzat nem fordít kellő figyelmet a diverzitás gazdasági hasznosításának kérdésére (lásd a fentebbi idézetet is).

A városi diverzitás gazdasági erőforrásként való hasznosításánál lényegesen nagyobb hangsúlyt helyez a szakpolitika a szociális kérdésekre. Az interjúk alapján az esélyegyenlőség az a téma, amelynek kapcsán a városvezetés elkezdett foglalkozni a diverzitás kérdéskörével. A városvezetésnek a szociális kérdések melletti elkötelezettségét jelzi az a tény is, hogy önként vállalt feladatként kidolgozta saját esélyegyenlőségi programját (ilyen program készítését ugyanis a jogszabályok csak a kerületi önkormányzatok számára teszik kötelezővé). A főváros Esélyegyenlőségi Programja alighanem a legfontosabb diverzitással kapcsolatos Budapest-szintű dokumentum. A program kiemeli, hogy a sokszínűség megőrzése és a társadalmi kohézió erősítése fontos Budapest multikulturális befogadó karakterének megőrzéséhez. Következésképpen lépéseket kell tenni a kirekesztő attitűd visszaszorítására és az egyenlő bánásmód minél szélesebb körű biztosítására (Budapest Főváros Önkormányzat 2011).

A budapesti várospolitikában a *területi alapú* megközelítés az 1990-es évek második felében kezdett kibontakozni (pl. Budapesti Szociális Charta 1997; Budapest Városrehabilitációs Programja 1997). A területi jellegű politikák alapján az elmúlt két évtizedben jelentős forrásokat fordítottak a leromlott városrészek (krízisterületek) revitalizációjára, azonban ezekhez a törekvésekhez nem kapcsolódott olyan társadalompolitikai stratégia, amelyben a diverzitás explicit módon megjelent volna. Egy ilyen stratégia szükségességét az is alátámasztja, hogy az említett városrészekben felülreprezentált a hátrányos helyzetű népesség. A rehabilitáció által érintett városrészekben ugyanakkor jelentősen átalakul a helyi társadalom. A régi lakosok és a dzsentifikációs folyamat részeként beköltözők (pl. egyetemi hallgatók, a menedzserréteg és a multinacionális vállalatok képviselői) együttélésével új társadalmi mix formálódik. A fenti tényezők eredménye, hogy a szóban forgó területeken egyidejűleg figyelhetők meg homogenizációs (pl. jövedelmi helyzet, társadalmi státusz alapján) és heterogenizációs (pl. etnikai hovatartozás, anyanyelv, vallás alapján) folyamatok

Ami a *csoport-alapú* szakpolitikákat illeti, Budapest esetében mind a diverzitás gazdasági hasznosítására, mind negatív kísérőjelenségeinek kezelésére találhatók példák. Ebből a szempontból érdemes megemlíteni néhány országos szintű dokumentumot, amelyeknek jelentős relevanciája van a fővárosra nézve. A Nemzeti Migrációs Stratégia szerint például Magyarországnak vonzó célországgá kell válnia „*a nemzetgazdaság szempontjából hasznos tevékenységet végzők (pl. magasan képzett munkavállalók) számára*” (Belügyminisztérium 2013, p. 17). Budapest továbbra is az országba érkező migránsok elsőszámú célállomása és letelepedési helye, ami a fővárosi szintű szakpolitikák készítőinek figyelmét sem kerülte el. Ahogy az egyik interjúpartner kifejtette:

„... a pozitív bevándorlás, értve ez alatt a gazdasági potenciált kihasználó, meg azt erősítő, és a város jó hírnevét terjesztő típusú bevándorlásnak az elősegítése és ösztönzése, támogatása: ilyen koncepciók célok vannak egyébként megfogalmazva” (a Budapest Esély Nonprofit Kft. munkatársa, 2013.11.12).

Az interjúk során szóba került a diverzitás gazdasági hasznosítása más csoportokkal kapcsolatosan is (pl. „silver economy”, a társadalom idősödő tagjainak változó igényeihez való alkalmazkodás), de ez az aspektus nem tekinthető dominánsnak a főváros esetében.

Az interjúk alapján a mindennapi gyakorlatban lényegesen nagyobb szerepe van a szociális kérdéseknek, így például a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi (re)integrációjának. A fő beavatkozási szakterületek a foglalkoztatás, az oktatás, az egészségügy és a lakhatás, a célcsoportokat pedig számos dimenzió mentén jelölték ki: jövedelmi helyzet, etnikai háttér, társadalmi nemek, életkor, egészségi állapot, családi állapot és a család mérete. Mindazonáltal átfogó koncepció csak néhány csoport esetében született (pl. A roma lakosság integrációja Budapesten; „Közterület helyett emberibb körülmények” – fővárosi hajléktalan-ellátási koncepció).

A hajléktalan emberek helyzete az egyik leggyakrabban emlegetett téma az utóbbi években. A csoport tagjainak elhelyezkedése és térbeli mozgása nem igazodik a közigazgatási határokhoz, így a hajléktalanság kezelése a fővárosi és kerületi önkormányzatok közös felelőssége. Ebben a kérdésben a kormányzat részéről számos megoldási mód született: integrált foglalkoztatási és lakhatási megközelítés (pl. LÉLEK-programok), hajléktalanszállók, rendészeti beavatkozások (lásd a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 2013. szeptember 30-i kiegészítését). Bár az integrált szemléletű programokról számos elismerő vélemény született már, a fővárosi és egyes kerületi önkormányzatokat továbbra is heves kritikák érik a hajléktalanügyben hozott intézkedéseik miatt. Egyik nem-kormányzati interjúpartnerünk a következőképpen vélekedett.

„Azt tudom mondani, hogy nagyon jellemző rájuk [hajléktalanokra] az, hogy megpróbálja őket a mostani önkormányzat eldugni, ugye ezzel a hajléktalan-törvénnyel kiszorítja őket egyelőre csak a világörökség részeként deklarált területekről, de gyakorlatilag a városközpontokból, kerületi központokból is” (egy segélyszervezet vezetője, 2013.10.21).

A döntéshozók az etnikai csoportok közül kiemelt figyelmet fordítanak a romák helyzetére. Az országos szinthez hasonlóan Budapesten is a romák alkotják a legnagyobb létszámú etnikai kisebbséget, amely – a bevándorlókat nem számítva – szocioökonómiai szempontból a legkevésbé integrálódott a társadalomba. A roma emberek körében lényegesen nagyobb az esélye a szegénység vagy depriváltság kialakulásának, és helyzetüket súlyosbítja, hogy jelentős mértékben koncentrálódnak a pesti belső kerületek leromlott állagú részeiben (Kovács 1998; Kovács és Szirmai, 2006; Ladányi 2007, 2010) Éppen ezért a különböző romákkal kapcsolatos politikák fontos célja ennek a csoportnak az integrációja. Ahogy „A roma lakosság integrációja Budapesten” című helyi akcióterv hangsúlyozza:

„A magyar társadalom számára az egyik legnagyobb kihívás, hogy a kirekesztett, mélyszegénységben lévő társadalmi csoportokat hogyan tudjuk felzárkóztatni, számukra esélyt teremteni. A roma identitású emberek, családok többsége Budapesten is nagyon rossz társadalmi-gazdasági körülmények között él. A kisgyermek, a fiatalok e kényszerpályán szinte megállíthatatlanul sodródnak a társadalom peremére. E negatív spirál egyre több, egyre nehezebben kezelhető társadalmi és gazdasági feszültséget szül” (Budapest Főváros Önkormányzat 2012, p. 4).

A migráció tekintetében Budapest sajátos helyzetben van a magyarországi városok között, hiszen mind az országba érkező bevándorlók, mind a belföldi migránsok körében népszerű célállomásnak számít. A főváros vezetése üdvözli a szakképzett munkaerő beáramlását, azonban a városba érkezők jelentős része alacsony iskolai végzettséggel bír, így az ő elhelyezkedési esélyük meglehetősen kedvezőtlen. Azok számára, akik Budapestre költözve elveszítik társadalmi kapcsolataikat, reális veszély lehet a hajléktalanná válás, ezzel pedig a fővárosi és kerületi adminisztráció terhei is növekednek. Az interjúpartnerek elmondása alapján a városvezetés az országos szint nagyobb mértékű szerepvállalását sürgeti a kérdésben, mivel Budapest önmagában nem tud megbirkózni az említett problémákkal. Sajátos népmozgás zajlik Budapest és az agglomerációs települések között is. Míg 1991-től a központi város migrációs egyenlege negatív volt a környező települések javára (Tosics 2005; Dövényi és Kovács 2006), addig 2007 után ez a trend megfordult, így több ember érkezik Budapestre az agglomerációs településekből, mint amennyi azokba távozik. Ezeknek az érkezőknek a csoportja igen heterogén, amire az interjúk alapján a fővárosi szintű tervezésben is felfigyeltek (pl. intézkedéseket tesznek az egyes csoportok lakhatási mobilitásának növelésére).

Bár a nemzetközi migránsok körében Magyarországon Budapest az első számú letelepedési hely, viszonylag alacsony számuk (nagyjából 60000 fő a főváros 1,7 milliós lakosságából) miatt helyzetük egészen a 2010-es évekig nem képezte egy egységes fővárosi szintű szakpolitika apropóját (Hárs 2009). Ahogy több kormányzati és nem-kormányzati interjúpartner is hangsúlyozta, a nemzetközi migráció megítélése Budapest esetében lényegesen eltér a nyugat-európai országokban tapasztalhatótól:

„Az Unió ajánlások a nemzeti etnikai kisebbség helyett és a romák helyett inkább ilyen bevándorló-centrikusak szoktak lenni, mert ott az a nagyobb probléma, az Unióban. De mi tapasztaltuk azt, hogy... az Unió többi országában a bevándorlók nagyjából olyan helyzetben vannak, mint nálunk a romák. És nálunk a bevándorlók valamivel jobb helyzetben vannak ennél... Úgyhogy emiatt mi roma-centrikusak vagyunk, ellentétben az Unió ajánlásokkal” (a Budapest Esély Nonprofit Kft. munkatársa, 2013.11.12).

Az utóbbi időben azonban a nemzetközi migráció egyre nagyobb figyelmet kap, amit jól jeleznek az olyan intézkedések, mint például a Fővárosi Migrációs Kerekasztal megalakítása. A Kerekasztal eredeti célja, hogy beemelje a nemzetközi migráció témáját a szakpolitika-alkotásba, és egy szervezett keretek között, a fővárosi önkormányzat részvételével és a migráns közösségek bevonásával zajló párbeszédet kezdeményezzen a bevándorlókat érintő kérdésekben. A téma növekvő fontosságát jelzi, hogy az interjúk alapján Budapest esélyegyenlőségi programjának 2014. évi felülvizsgálatakor nagyobb hangsúlyt helyeznek erre a kérdéskörre.

A kulturális (f)elismerést támogató szakpolitikák (Fincher és Iveson 2008; Fainstein 2010) ugyan nem bírnak olyan jelentőséggel, mint a redisztribúcióhoz tartozók, de számos példa említhető ebből a csoportból is. A hivatalos fővárosi retorika alapján Budapest ebben a kérdésben a pluralista és interkulturális, illetve integrációt erősítő (Syrett és Sepulveda 2012) megközelítés híve, vagyis a döntéshozók szerint a társadalmi diverzitás önmagában értéknek számít, amelyet meg kell őrizni. Ebben a tekintetben a diverzitást leggyakrabban kulturális sokszínűségként értelmezik. A főváros Integrált Városfejlesztési Stratégiája szerint például Budapest egyik erőssége a „dinamikus társadalmi élet („kultúra alulnézetben”), pezsgő underground kultúra, kreatív és befogadó (etnikai-kulturális sokszínűséget értékként kezelő) kulturális elit” (Budapest Főváros Önkormányzat 2009, p. 54).

Hasonlóan, a főváros Esélyegyenlőségi Programja szintén a társadalom pozitív jellemzőjeként értékeli a sokszínűséget, miután leszögezi, hogy a diverzitás a társadalomban ugyanolyan fontos, mint a biodiverzitás a természeti környezetben.

„Mindannyian mások vagyunk. ... A többség bizony a kisebbségek összessége. Ha mi utazunk külföldre, akkor éppen mi vagyunk a kisebbséghez tartozók. A sokszínűség épp olyan fontos az emberiség számára, mint a természet számára. Épp ez a sokszínűség tesz minket értékesé” (Budapest Főváros Önkormányzat 2011, p. 3).

A program szerint a tolerancia és az interkulturális érintkezés erősíti a kötések a társadalom tagjai között, így végső soron csökkenti a marginalizáció esélyét, és javítja a városi társadalom életminőségét. A diverzitás szintén hozzájárul a fenntartható városfejlesztéshez, mivel a különböző etnikai és kulturális csoportok befogadása vonzóbb helyé teszi Budapestet. A szakpolitikák ugyanakkor nemcsak támogatják a (főként kulturális értelemben vett) másság elfogadását, hanem tiltják a kirekesztő, diszkriminatív megnyilvánulásokat is. Különösen fontosnak tekintik a nők, a fogyatékossgal élők, a romák, az idősek és fiatalok, a hajléktalanok, valamint a bevándorlókkal szembeni negatív attitűd felszámolását. Bár ezt a célt még nem sikerült elérni, a fővárosi önkormányzat jelentős lépéseket tesz a saját rendszerén belüli intézményes diszkrimináció leküzdésére (pl. interkulturális képzési programok a közszolgák számára).

A társadalmi interakciókra koncentráló politikák (Fincher és Iveson 2008; Fainstein 2010) esetében jelentős összefüggés van az országos szinten uralkodó szemlélettel. A Városfejlesztési Kézikönyv például az akcióterületi tervek esetében hangsúlyozza, hogy:

„A fejlesztés eredményeként előálló célállapottal szemben általános értelemben alapvető elvi követelmény Európában hogy az új vagy megújított városi szövet funkcionális szempontból a körülményekhez képest lehető legvegyesebb legyen. Az is cél, hogy az a lokális társadalom, amelynek életét fizikailag hordozza és szolgálja ez a szövet, a lehető legvegyesebb összetételű legyen” (Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium 2009, p. 65).

A Kézikönyv szerint a közösségi terek felújítása során szintén érdemes figyelembe venni az egyes társadalmi csoportok változatos szükségleteit (pl. a különböző korosztályokét). Ennek megfelelően a budapesti önkormányzat a közösségi terek fejlesztésére törekszik. A főpolgármester szerint például a városfejlesztésben *„2010 óta nagyobb szerepet kapnak a közösségi terek, a gyalogos utcák, a belváros mellett a külső kerületek is fejlődnek”* (Budapest Főváros Önkormányzat 2014). Érdemes kiemelni a társadalmi érintkezés virtuális tereit is, mint amilyen a Fővárosi Migrációs Kerekasztal volt. A Kerekasztal az ülések alkalmával lehetőséget biztosított a személyes véleménycserére is a bevándorlókat képviselő szervezetek és más kormányzati és nem-kormányzati szereplők között.

Mindazonáltal a fővárosi és kerületi vezetők közterekkel és az azokat használó csoportokkal kapcsolatos intézkedéseit többször élesen bírálták a politikai ellenzék és egyes civil szervezetek képviselői is. Az interjúk alapján a bírálatok lényege, hogy bár a helyi társadalom körében nagy az igény az interakciókat elősegítő közterekre, az önkormányzatok nem használják ki megfelelően a rendelkezésre álló városi teret. Sőt, a kritikusok szerint a kormányzati intézkedések olykor kimondottan rombolják a város társadalmi sokszínűségét. Ahogy egyikük megjegyezte egy zuglói bolhapiac bezárása kapcsán:

„És akkor kérdés, hogy mi lesz egy ilyen piaccal, ahol a nagyon szegények végre egy kicsit tudtak árulni, és hát odamentek az emberek, megnézték. Tehát nem mondanám, hogy túl

toleránsak a döntéshozók. Úgyhogy ez pont a sokszínűség, vagy az egymás elfogadása politikája ellen hat” (egy ellenzéki önkormányzati képviselő, 2013.10.07).

Ez és más hasonló példák (az V. kerületi „Gödör” üzemeltető-váltásai, a józsefvárosi Négy Tigris kínai piac működése körüli viták) azt mutatják, hogy bár az önkormányzatoknak számos olyan intézkedése van, amelyekkel a társadalmi interakciókat és a diverzitást támogatják, bizonyos területeken a városi tér feletti kontrollért vívott harc is megfigyelhető.

A VIZSGÁLAT TANULSÁGAI

Kutatásunk eredményeit három fő pontban foglalhatjuk össze. Először is, a másodlagos források elemzése és az interjúk felmérés alapján látható, hogy a magyar várospolitikában a társadalmi diverzitásnak nincsen egy általános elfogadott, hivatalos definíciója. Ennek a hiánynak többféle oka lehet, így például a szocialista időszak egyenlősítő, a társadalmi különbségek létezését tagadó állami politikája; a nyugat-európai társadalomelméletek és társadalompolitikai koncepciók megkésett átvétele; vagy a magyar társadalom etnikai és bevándorlási szempontból vett viszonylagos homogenitása. Reményeink szerint tanulmányunk hozzájárul ennek az elméleti-fogalmi hiánynak az áthidalásához, például az olyan koncepciók ismertetésével, mint amilyen a hiper-diverzitás.

Másodszor, részben az első pontban leírtakból következően, Budapest nem rendelkezik egy átfogó, explicit diverzitás-politikával. Mindazonáltal a fővárosi szintű szakpolitikákban a társadalmi differenciák rendkívül sokféle típusa jelenik meg, vagyis nem állítható, hogy a döntéshozók ne lennének tisztában Budapest társadalmának sokszínű jellegével, és ne próbálnák valamilyen módon befolyásolni a helyzetet. Az interjúk alapján a kormányzati szereplők gondolkodásában (és ez jellemző a nem-kormányzati szereplőkre is) meghatározó a diverzitásnak egy pozitív-negatív kettősség mentén történő értelmezése, ami a szakpolitikai intézkedésekre is hatással van. Egyrészt, gyakori a diverzitás konszenzuális jellegű felfogása: ebben az értelemben a diverzitás többnyire egyet jelent egy koncepcionálisan kevésbé kidolgozott „kulturális sokszínűséggel”, amely alapvetően előnyös a város számára (gyakran együtt említve olyan ágazatokkal, mint a turizmus vagy a kulturális és kreatív gazdaság). Másrészt, a társadalmi diverzitás koncepciója erősen kapcsolódik a társadalmi egyenlőtlenségek létezésének gondolatához. Vizsgálataink azt mutatják, hogy ez utóbbi aspektusra lényegesen nagyobb figyelmet fordít a Budapest-szintű kormányzat.

Ebből adódóan – és ez konklúzióink harmadik pontja – a fővárosi szintű szakpolitikákban a Fincher és Iveson (2008), valamint Fainstein (2010) által meghatározott kategóriák közül a (re)disztributív jellegűek dominálnak (szemben a kulturális [f]elismerés és a társadalmi érintkezés politikáival), azon belül is főként a társadalmi egyenlőtlenségek kezelését célzó. Területi-alapú megközelítésben igen fontos szerepe van a leromlott állagú városrészek, krízisterületek rehabilitációjának, míg a csoport-alapú politikák esetében a hátrányos helyzetű csoportok (főként a hajléktalanok és a roma népesség) kezelésének.

Összegzésként elmondható, hogy bár a diverzitás explicit módon ritkán jelenik meg a budapesti szakpolitikákban, a társadalmi különbségek számos dimenziója fedezhető fel a dokumentumokban és a politika-alkotók gondolkodásában. Kétségtelen, hogy Budapest egy rendkívül sokszínű nagyváros, és tapasztalataink alapján a jövőben érdemes nagyobb hangsúlyt fektetni olyan kutatásokra, amelyek a diverzitás pozitív aspektusaira, lehetséges hasznosítási módjaira fókuszálnak. A sokszínűség fenntartása ugyanis nemcsak a főváros versenyképességéhez, hanem társadalma jól(l)étének növeléséhez is számottevően hozzájárulhat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CLARK D. 2005: *Urban World/Global City* (2nd ed.). Routledge, London–New York.
- CRENSHAW K. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum* 140: 139-167.
- DÖVÉNYI Z, KOVÁCS Z 2006. Budapest: the post-socialist metropolitan periphery between 'catching up' and individual development path. *European Spatial Research and Policy* 13 2: 23-41.
- EUROPEAN UNION 2011. *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*. European Commission, Directorate General for Regional Policy (October 2011).
- FAINSTEIN S. 2005. Cities and Diversity. Should We Want It? Can We Plan For It? *Urban Affairs Review* 41 1: 3-19.
- FAINSTEIN S. 2010. *The Just City*. Cornell University Press, New York.
- FINCHER R, IVESON K 2008. *Planning and Diversity in the City: Redistribution, Recognition and Encounter*. Palgrave Macmillan, New York.
- HÁRS Á. 2009. Nemzetközi migráció a számok és a statisztika tükrében. *Statisztikai szemle* 87. 7-8: 682-711.
- HARVEY D. 1973. *Social Justice and the City*. Blackwell Publishers, Oxford.
- KIRTON G, GREENE AM 2000. *The Dynamics of Managing Diversity*. Butterworth-Heinemann, London.
- KNOX P, PINCH S 2010. *Urban Social Geography. An Introduction* (6th ed.). Routledge, London.
- KOVÁCS Z. 1998. Ghettoization or gentrification? Post-socialist scenarios for Budapest. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 13. 1: 63-81.
- KOVÁCS Z, SZIRMAI V 2006. Városrehabilitációs beavatkozások és a térbeli társadalmi kirekesztés: a társadalmilag fenntartható városfejlődés budapesti lehetőségei. *Tér és Társadalom* 20. 1: 1-19.
- LADÁNYI J. 2007. Szegregáció és rehabilitáció Budapesten. *Budapesti Negyed* 56. 2: 52-60.
- LADÁNYI J. 2010. A roma népesség lakóhelyi szegregációjának átalakulása. *Kultúrák között*. Csongrád M. Népművelők Egyesülete, Szeged, 167-173.
- MILROY B, WALLACE M 2002: *Ethnoracial diversity and planning practices in the Greater Toronto Area: Final Report, Working Paper No. 18*. Joint Center of Excellence for Research on Immigration and Settlement (CERIS), Toronto.
- REEVES D. 2005. *Planning for Diversity: Policy and Planning in a World of Difference*. Routledge, Abingdon–New York.
- SYRETT S, SEPULVEDA L 2012. Urban governance and economic development in the diverse city. *European Urban and Regional Studies* 19 3: 238-253.
- TASAN-KOK T, VAN KEMPEN R, RACO M, BOLT G 2013. *Towards Hyper-Diversified European Cities: A Critical Literature Review*. Utrecht University, Faculty of Geosciences, Utrecht.
- TOSICS I. 2005. The post-socialist Budapest: the invasion of market forces and the attempts of public leadership. In: Hamilton FEI, Dimitrowska-Andrews K, Pichler-Milanovic N (eds.), *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe: Towards Globalization*. United Nations University Press, Tokyo, 248-280.
- VERTOVEC S 2007. Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies* 30 6: 1024-1054.
- YUVAL-DAVIS N. 2006. Intersectionality and Feminist Politics. *European Journal of Women's Studies* 13 3: 193-209.

EGYÉB FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- BELÜGYMINISZTERIUM 2013. Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. Letöltve: <http://moszlap.hu/uploads/files/migrstrat0416.pdf> (2014.10.22).
- BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZAT 2009. Budapest Főváros Integrált Városfejlesztési Stratégiája. Letöltve: http://www.terport.hu/webfm_send/3180 (2014.10.22).
- BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZAT 2011. Budapest – Több, mint esély. Budapest Főváros települési esélyegyenlőségi programja (I. kötet: Stratégia és célok). Budapest Esély Nonprofit Kft., Letöltve: http://www.pestesely.hu/doc/BELIV_strategia_es_celok_vegleges.pdf (2014.10.22).
- BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZAT 2012. A roma lakosság integrációja Budapesten (URBACT helyi akcióterv). Letöltve: <http://budapest.hu/Lapok/Roma-net.aspx> (2014.10.22).
- BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZAT 2013. Budapest 2030 – Hosszú Távú Városfejlesztési Koncepció. Letöltve: <http://budapest.hu/Lapok/Hivatal/Varosfejlesztas.aspx> (2014.10.22).
- BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZAT 2014. Átadták a Lánchíd utcát és megnyitották a Várkert Bazárt. Letöltve: <http://budapest.hu/Lapok/%C3%81tadt%C3%A1k-a-L%C3%A1nch%C3%ADd-utc%C3%A1t-%C3%A9s-a-V%C3%A1rkert-Baz%C3%A1rt.aspx> (2014.10.22).
- MAGYARORSZÁG KORMÁNYA 2013. Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció. Letöltve: http://archiv.mek.hu/files/_kamara/_dokumentumok/20144130000001_1.pdf (2014.10.22).
- NEMZETI FEJLESZTÉSI ÉS GAZDASÁGI MINISZTERIUM 2009. Városfejlesztési Kézikönyv (Második, javított kiadás). Letöltve: http://www.terport.hu/webfm_send/3989 (2014.10.22).
- ORSZÁGOS TERÜLETFEJLESZTÉSI HIVATAL 2005. Országos Területfejlesztési Koncepció. Letöltve: <http://www.vati.hu/static/otk/hun/OTK2005hun.pdf> (2014.10.22).